लेखा योग

१२७. विअविअ विधेयक २००६ - विश्लेषण - १ जुलाई ०६/ रा·आषाढ़ १९२८; फरवरी - ०७ में प्रकाशित

इस अङ्क में

निर्धारण	१
मुख्य मुद्दे	१
"राष्ट्रहित के विरुद्ध" क्रियाकलाप	१
विदेशी स्रोत की परिभाषा	२
संचार माध्यमों को शामिल करना	२
प्रशासनिक व्यय पर प्रतिबंध	२
पञ्जीकरण या लाइसेंस?	३
विअविअ पञ्जीकरण का नवीनीकरण	४

नए विदेशी अभिदाय (विनियमन) अधिनियम विधेयक (बिल) २००६ से जनसेवी संस्थाओं (एन·पी·ओ·[१]) में महत्वपूर्ण विवाद एवं चिन्ता उत्पन्न हो गई है। ऐसे विवाद होने से विधि निर्माताओं को मुख्य मुद्दों की पहचान करने एवं उनका निपटारा करने में सहायक होंगे।

लेखा-योग के इस अंक में, हम इसी प्रकार के कुछ विवादास्पद परिवर्तनों पर विचार-विमर्श करेंगे।

निर्धारण

कुल मिलाकर, विअविअ[२] विधेयक २००६, विअविअ १९७६ तथा विअप्रनि[३] विधेयक २००५ दोनों का सुधार किया हुआ स्वरूप है।

विअविअ, १९७६ को विदेशी धन के द्वारा भारत में चुनावों को प्रभावित करने से रोकने के लिए तैयार किया गया था। बाद में इसी अधिनियम को जन-सेवी संस्थाओं पर भी लागू कर दिया गया था। परन्तु इसके प्रावधानों को जन-सेवी संस्थाओं के उद्देश्य की पूर्ति के लिए दोबारा से नहीं बनाया गया। चूँकि यह अधिनियम जन-सेवी संस्थाओं को ध्यान में रखकर नहीं तैयार किया गया था, इसलिए इसे लागू करने में कुछ कठिनाईयाँ उत्पन्न होती है। इस नए विधेयक में इन कठिनाईयों का समाधान करने का प्रयास किया गया है।

यह नया विअविअ विधेयक २००६ विअप्रनि विधेयक २००५, जो कि कानून नहीं बन सका, का संशोधित रूप है। विअप्रनि विधेयक २००५ से काफी विवाद उत्पन्न हो गए थे। इस नये विधेयक द्वारा पिछले विधेयक में उठाई गई कुछ समस्याओं का समाधान किया गया है। इसके अनुसार कुछ कड़े प्रावधानों में संशोधन भी किया गया है। परन्तु कुछ मुद्दे अब भी रह गये हैं।

मुख्य मुद्दे

नए विअविअ विधेयक में ऐसे कौन से मुख्य मुद्दे हैं, जिनको लागू करना विअविअ विभाग के लिए कठिन साबित हो सकता है? या जो जन-सेवी संस्थाओं के आन्दोलन एवं क्रियाकलापों को प्रभावित कर सकते हैं?

"राष्ट्रहित के विरुद्ध" क्रियाकलाप

जैसा कि पहले उल्लेख किया जा चुका है कि इस अधिनियम के उद्देश्य को अब विस्तृत कर दिया गया है। इसका उद्देश्य यह सुनिश्चित करने का है कि राष्ट्रहित के विरुद्ध क्रियाकलापों के लिये धनराशि विदेशी अभिदाय[४] के द्वारा प्राप्त नहीं की जा सके।

---

[१] एन·पी·ओ· शब्द में जन-सेवी संस्थाएँ (एन·जी·ओ·), जो सामाजिक कार्य या गरीबी उन्मूलन, आदि से जुड़ी हो, इसके साथ-साथ अन्य सामाजिक उपयोगिता वाली संस्थाएँ (शिक्षा, स्वास्थ्य और धार्मिक संस्था), जिन्हें एन·जी·ओ· वर्णित नहीं किया जाता, भी शामिल हैं।

[२] विदेशी अभिदाय (विनियमन) अधिनियम

[३] विदेशी अभिदाय (प्रबंधन एवं नियंत्रण)

[४] विअविअ विधेयक २००६ की प्रस्तावना

यह केवल कहने में आसान लगता है। भारत जैसे अत्यन्त विभिन्नताओं वाले राष्ट्र में कभी-कभी राष्ट्रहित को सामान्य रूप से परिभाषित करना भी काफी कठिन हो जाता है।

उदाहरण के लिये - एक समूह या वर्ग यह महसूस करता है कि परमाणु हथियार राष्ट्रहित में हैं, जबकि दूसरा इसके ठीक विपरीत सोचता है। इस प्रकार के विवाद कई मामलों में उत्पन्न होते हैं- जैसे कि बड़े बाँध, सरकार की आर्थिक नीतियाँ, श्रम नीतियाँ, आदि।

इसके अतिरिक्त, राष्ट्रहित का एक उपयुक्त परिभाषा देना भी काफी कठिन है। इस प्रकार की स्थिति में, अधिनियम के दायरे में मुकदमेबाज़ी की संभावना काफी बढ़ सकती है।

विदेशी स्रोत की परिभाषा

यदि विअविअ को प्रभावी रूप से लागू करना है तो विदेशी स्रोत की परिभाषा अत्यन्त महत्वपूर्ण है। इस नये विधेयक में सम्मिलित (inclusive) परिभाषा दी गई है - जैसे कि मौजूदा विअविअ १९७६ में दी गई है। इसका अर्थ यह है कि तथ्यों के आधार पर धारा में सूचीबद्ध न किए गए अन्य स्रोतों को भी विदेशी स्रोत माना जाएगा।

इस खण्ड में वर्तमान विअविअ से लगभग एक-एक शब्द लिया गया है। हालाँकि, परिभाषा के साथ अनापेक्षित (un-intended) समस्या को सुधारने का यह उचित समय है। उदाहरण के लिए - इस खण्ड में उल्लेख किया गया है कि यदि किसी कम्पनी की अंकित पूँजी का ५०% से अधिक भाग विदेशियों के पास हो, तो उसे विदेशी स्रोत माना जाएगा।

यह खण्ड उस समय उपयुक्त था जब विदेशी निवेश की अनुमति नहीं थी। हालाँकि, आजकल ऐसी कई भारतीय कम्पनियाँ है जिनको विदेशी स्रोत माना जा सकता है। इसके अतिरिक्त, शेयर बाज़ार में व्यापक स्तर पर लेन-देन के कारण यह प्रतिशतता प्रतिदिन घटती-बढ़ती रहती है। कभी-कभी कम्पनी के लिए सुनिश्चित तौर पर यह कहना कठिन हो जाता है कि उनकी अंकित पूँजी की ५०% से अधिक राशि विदेशी स्रोत के पास है। इस प्रकार के उदाहरणों में एच· डी· एफ· सी· (HDFC) एवं आई· सी· आई· सी· आई (ICICI) जैसी प्रसिद्ध कम्पनियाँ शामिल हैं।

इस प्रकार की स्थिति में भारतीय जन-सेवी संस्थाओं के लिये ऐसी कम्पनियों से धनराशि स्वीकार करना एवं उनका उचित लेखा रखना काफी कठिन हो सकता है।

संचार माध्यमों को शामिल करना

इस विधेयक में भी पत्रकारों द्वारा विदेशी अभिदाय स्वीकार करने पर प्रतिबन्ध जारी है[५]। परन्तु, वे अपने कार्य के लिये पारिश्रमिक एवं शुल्क आदि स्वीकार कर सकते हैं। इसी प्रकार से प्रकाशन समूह अपने व्यवसाय[६] के सामान्य लेन-देन के दौरान विदेशी स्रोत से धनराशि स्वीकार कर सकते हैं।

इसलिए ऐसा लगता है कि विअविअ विधेयक में शायद पत्रकारों पर अप्रत्यक्ष विदेशी प्रभाव को लक्ष्य बनाने का प्रयास किया गया है। इस विधेयक में अब इलेक्ट्रॉनिक संचार माध्यमों को भी शामिल किया गया है। परन्तु, इसमें अभी भी कुछ खामियाँ हैं।

उदाहरण के लिए - इस प्रतिबंध में अब भी समाचार प्रकाशन संघ, प्रसारक, किसी विषय पर लेख लिखने वाले, प्रस्तुतकर्त्ता, समाचार वाचक, निदेशक, परामर्शदाता, तथा अनुबंधकर्त्ता आदि शामिल नहीं हैं। इस खण्ड में समाचार पत्रों एवं इलेक्ट्रॉनिक संचार माध्यमों को समाचार की बिक्री या आपूर्ति करने वाले भी शामिल नहीं है।

प्रशासनिक व्यय पर प्रतिबंध

विअविअ विधेयक में विदेशी अभिदाय[७] से प्राप्त राशि पर किये गये प्रशासनिक व्यय पर ५०% का प्रतिबंध लगाया गया है। संभवतः यह प्रावधान पिछले कुछ वर्षों में प्रपत्र एफ सी - ३ (Form FC-3) में दर्शाए गये स्थापना व्यय की अधिकता के कारण किया गया है।

[५] विअविअ विधेयक २००६ की धारा ३(१)
[६] विअविअ विधेयक २००६ की धारा ४
[७] विअविअ विधेयक २००६ की धारा ८

परन्तु, यह भी याद रखना चाहिए कि कई जन-सेवी संस्थाओं को प्रशासनिक व्यय के सही मतलब की भी जानकारी नहीं होती। वे इस शीर्षक के अन्तर्गत कार्यकर्ताओं का वेतन व्यय भी शामिल कर लेते हैं। इसी प्रकार से विअविअ विभाग भी व्यय के कार्यात्मक वर्गीकरण सम्बन्धी कमियों एवं कठिनाइयों से पूरी तरह अवगत नहीं है।

जहाँ एक ओर, अनावश्यक रूप से किए गये व्यय को रोकने से सम्बन्धित प्रावधान तर्कसंगत है, वहीं दूसरी ओर यह सिद्ध करना कठिन है कि इस विधेयक में किए गये प्रावधान, विधेयक में उल्लेखित उद्देश्यों के अनुसार हैं। यह परिकल्पना नहीं की जा सकती कि प्रशासनिक व्यय पर किया गया अधिक व्यय राष्ट्रीय हित के विरुद्ध होगा। यदि इस प्रावधान को लागू करना हो तो शायद आयकर विभाग इसके लिये अधिक उपयुक्त होगा। अब भी आयकर विभाग संस्था के मुख्य व्यक्तियों को किये गये भुगतान की जाँच-पड़ताल करके यह सुनिश्चित करता है कि जन-सेवी संस्थाओं की धनराशि का अपव्यय तो नहीं किया जा रहा है तथा जन-सेवी संस्थाओं का प्रयोग आयकर से बचाव के लिये तो नहीं किया जा रहा है।

इसके अतिरिक्त, यह परिकल्पना करना भी कठिन है कि सरकार को किसी संस्था मे हो रहे प्रशासनिक व्यय का न्यायकर्ता होना चाहिए। यह किसी भी जन-सेवी संस्था का पूर्णतः आन्तरिक मामला है। किसी भी जन-सेवी संस्था के महानिकाय एवं संचालक मंडल को इसके व्यय को नियंत्रित एवं नियमित करना चाहिए।

इसके साथ-साथ, यदि आवश्यक हो तो सरकार द्वारा कानून के माध्यम से हस्तक्षेप करने की अपेक्षा सम्बन्धित जन-सेवी संस्था तथा उसके दानकर्त्ताओं को इस सम्बन्ध में स्वयं विचार करना चाहिए।

इसके अलावा, इस प्रावधान को लागू करना काफी कठिन होगा। इसके फलस्वरूप, काफी अधिक पत्र-व्यवहार, स्पष्टीकरण तथा वाद-विवाद उत्पन्न होगा। अंकेक्षक भी इस सम्बन्ध में अपनी सम्बन्धित जन-सेवी संस्था से दवाब महसूस करेंगे। अंत में, कुछ जन-सेवी संस्थाएँ प्रशासनिक व्यय को छिपाने के लिए या लेखा पुस्तकों में उनको न दिखाने के लिए कुछ अन्य व्यवस्था करेंगी।

इन सभी के परिणाम स्वरूप न केवल जन-सेवी संस्थाओं की जवाबदेही प्रतिकूल रूप से प्रभावित होगी, बल्कि इससे विअविअ विभाग भी अपना मुख्य कार्य नहीं कर सकेगा।

पञ्जीकरण या लाइसेंस?

पञ्जीकरण[८] शब्द से क्या अभिप्राय है? सामान्यतः इसका अर्थ यह है कि किसी संगठन का नाम किसी ऐसे रजिस्टर में लिखना या प्रविष्ट करना जिसको किसी सरकारी अधिकारी द्वारा तैयार किया गया हो। तथा ऐसे अधिकारी को पञ्जीकरण अधिकारी कहा जाता है।

आवेदक को केवल कुछ दस्तावेज़ प्रस्तुत करने होते हैं। पञ्जीकरण अधिकारी इन दस्तावेज़ों की वास्तविकता एवं पूर्णतः का सत्यापन करता है। फिर वह संगठन का पञ्जीकरण कर देता है। इस प्रकार के पञ्जीकरण के लिए सरकार से किसी स्वीकृति की आवश्यकता नहीं पड़ती।

परन्तु, जब विअविअ का उल्लेख किया जाता है तो "पञ्जीकरण" शब्द का अर्थ भिन्न होता है। ऐसे कई कार्य हैं जिसे कोई संगठन कर या नहीं कर सकता है। सम्बन्धित अधिकारी को जाँच करने में भी अपने विवेकाधिकार का भी प्रयोग करना चाहिए कि क्या संगठन कोई वास्तविक कार्य कर रहा है या नहीं और क्या यह कार्य जनहित में है या नहीं।

इसके अतिरिक्त, उनको संगठन के द्वारा होने वाले भावी क्रियाकलापों के ऊपर भी ध्यान रखनी पड़ती है। उदाहरण के लिए - उनको यह जाँच करनी पड़ती है कि क्या भविष्य में विदेशी अभिदाय से राष्ट्रीय हित को प्रतिकूल रूप से प्रभावित होने की संभावना है[९]। या क्या इससे किसी अपराध की संभावना तो नहीं बनती है[१०]।

इस विचार से बेहतर यह होगा कि विअविअ

[८] विअविअ विधेयक २००६ का अध्याय III

[९] विअविअ विधेयक २००६ की धारा १२(३)(f)

[१०] विअविअ विधेयक २००६ की धारा १२(३)(g)

पञ्जीकरण को विदेशी अभिदाय प्राप्त करने की स्वीकृति या लाइसेंस माना जाए।

विअविअ पञ्जीकरण का नवीनीकरण

जब विअप्रनि विधेयक, २००५ में विअविअ पञ्जीकरण को कुछ साल के बाद नवीनीकरण का सर्वप्रथम उल्लेख किया गया था तो कई जन-सेवी संस्थाओं ने इसका विरोध किया था। परन्तु सरकार ने कुछ संशोधनों के साथ इस प्रावधान[११] को विअविअ विधेयक २००६ में भी बनाए रखा है।

अब भी इस पञ्जीकरण का प्रत्येक पाँच वर्ष के बाद नवीनीकरण करना आवश्यक होगा। हालाँकि इस नए प्रावधान में विभाग के अधिकार को कम कर दिया गया है। यदि आपके दस्तावेज़ संतोषजनक हैं और आपने पूर्व विअविअ का कोई उल्लंघन नहीं किया है तो विभाग को पञ्जीकरण का नवीनीकरण अवश्य करना होगा।

ऐसा लगता है कि इस प्रावधान का उद्देश्य निष्क्रिय संगठनों की छँटाई करना है। इस प्रकार के मामलों के लिए ऐसा प्रावधान अधिक उपयोगी होता जिसमें कि प्रपत्र एफ सी-३ (Form FC-3) को यदि लगातार तीन वर्षों तक नहीं भरा गया है, तो विअविअ पञ्जीकरण अपने आप ही खारिज हो जाएगा।

इसके अलावा, नियत तारीख से पूर्व एक आवेदन पत्र भरकर तथा ज़रूरी शुल्क जमा करा कर पञ्जीकरण का नवीकरण कराया जा सकता है। इस खण्ड में छः माह की अवधि के उल्लेख से यह लगता है कि कुछ प्रक्रमण एवं पुर्नसत्यापन की कार्यवाही भी की जा सकती है।

इसके अलावा नवीनीकरण न करने से सम्बन्धित नियम[१२] में उसी अपराध के लिए दोहरा संकट उत्पन्न हो सकता है:- किसी भी जन-सेवी संस्था पर इस अपराध के लिए पहले जुर्माना लगाया जाएगा तथा

बाद में उसी अपराध के लिये उस जन-सेवी संस्था के विअविअ का नवीनीकरण नहीं किया जा सकता है।

समय-समय पर नवीनीकरण की इस प्रस्तावित आवश्यकता से किसी स्पष्ट नियामक (regulatory) लाभ के बिना विअविअ विभाग के कार्य-भार में वृद्धि होने की संभावना है।

लेखा-योग के अंक संख्या १२८ में क्रमशः...

लेखा·योग क्या है - 'मानक हिन्दी कोश' के अनुसार योग के कम से कम ४० अर्थ होते हैं। गणित में योग का अर्थ है दो संख्याओं को जोड़ना। आध्यात्मिक रूप से योग का अर्थ तपस्या अथवा साधना होता है। श्रीमद्भगवद्गीता में भगवान श्रीकृष्ण ने निष्काम कर्म को योग बताया है। लेखा कर्म में यह तीनों भाव अत्यन्त महत्वपूर्ण हैं। यदि लेखाकार लेखा लिखने और योग लगाने में योगफल की चिन्ता न करें तो अवश्य ही संस्थाओं के लेखा-जोखा में सुधार होगा। लेखा·योग का यही उद्देश्य है।

लेखा·योग हर माह प्रकाशित होता है। इसमें जन-सेवी संस्थाओं के नियमन व लेखा प्रणाली से सम्बन्धित विषयों पर चर्चा की जाती है। यह विभिन्न जन-सेवी संस्थाओं, दातव्य संस्थाओं, व अङ्केक्षण प्रतिष्ठानों (ऑडिट फर्म) में लगभग ३५०० व्यक्तियों को भेजा जाता है। लेखा·योग के प्रत्युत्पादन या पुनर्वितरण को अकाउण्टएड इण्डिया प्रोत्साहित करता है यदि ऐसा अव्यवसायिक उद्देश्य से किया जाए एवं इनके स्रोत को अभिस्वीकार किया जाए।

विधि-व्याख्या - यहाँ पर उल्लेखित विधि की व्याख्या साधारण जानकारी हेतु की गयी है। अतः निवेदन है कि कोई भी महत्वपूर्ण निर्णय लेने से पूर्व अपने परामर्शदाताओं से सम्मति ले लें।

लेखा·योग का वाभ-स्वरूप - लेखा·योग के सभी पुराने अङ्कों के आँग्ल संस्करण (AccountAble) हमारे वाभ-स्थल www.AccountAid.net पर उपलब्ध हैं। कुछ लेखा·योग के अङ्कों तथा इस अंक का वाभस्वरूप भी वहीं उपलब्ध है।

आँग्ल भाषा में लेखा·योग - This issue of Lekha·Yog is available in English as AccountAble.

अकाउण्टएड पुड़िया (capsule) - जनसेवी संस्थाओं के लेखाङ्कन एवं इससे सम्बन्धित विषयों पर लघु जानकारी अकाउण्टएड पुड़िया में दी जाती है। इसे प्राप्त करने के लिए accountaid-subscribe@topica.com पर ई-प्रेष करें।

पत्राचार - आपके प्रश्नों और सुझावों का स्वागत है। हमारा पता है - अकाउण्टएड इण्डिया, ५५-बी, खण्ड सी, सिद्धार्थ विस्तार, नई दिल्ली - ११० ०१४; दूरभाष - ०११-२६३४ ३१२८; दूरभाष/ प्रतिरूप प्रेषिका - २६३४ ६०४१; ई-प्रेष - accountaid@vsnl.com; accountaid@gmail.com.

© AccountAid™ India विक्रम संवत् २०६३ फाल्गुन; फरवरी २००७ ईस्वी।

tSA/rAB,RS/sAB,RS/fAB/cpSA

---

[११] विअविअ विधेयक २००६ की धारा १६

[१२] बशर्ते कि किसी व्यक्ति द्वारा इस अधिनियम के प्रावधानों या उसके अन्तर्गत बताए गए नियमों में से किसी का उल्लंघन करने पर केन्द्र सरकार प्रमाण पत्र के नवीकरण के लिये मना कर सकती है।